Untersuchungen über die rechtliche Natur des Staatsrates und seine Rechte bei der Gesetzgebung nach der preußischen Verfassung vom 30. November 1920.

Auszug
aus der
Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der
Hohen Juristischen Fakultät der Universität Marburg
vorgelegt von

Gerichtsreferendar Joseph Franz Hecking
aus Köln a. Rhein.

Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Bredt.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Gedruckt mit Genehmigung der Fakultät
Marburg (Lahn) 1922

Druck von C. Köhler

Der Staatsrat des republikanischen preußischen Verfassungsrechtes ist mit der gleichnamigen Körperschaft des konstitutionellen Staatsrechtes nicht zu vergleichen. Diese war lediglich eine beratende Behörde des Monarchen mit begutachtender Tätigkeit. Trotz der Bestimmung in Art. 40 Abs. 2 (Begutachtungsrecht) ist keine Parallele mit dem alten preußischen Staatsrate zu ziehen.

Es muß zunächst versucht werden, im Wege der Rechtsvergleichung mit den überkommenen Typen des Verfassungsrechtes eine Begriffsbestimmung des Staatsrates zu finden. Diese sind das Bundesrats- und Staatenhaussystem oder besser ausgedrückt das System der „absorptiven" und das der „volksrepräsentativen" Staatenvertretung in einem Bundesstaate. Das System der absorptiven Staatenvertretung ist der völkerrechtlichen Einrichtung der internationalen Staatenkongresse entnommen, hat jedoch seine konkrete Ausgestaltung durch das Wesen des Bundesstaates erfahren. Seine typischen Kennzeichen sind demnach: Abstimmung der Mitglieder nach Instruktion, einheitliche Stimmenabgabe, Vertretung durch das Oberhaupt der vollziehenden Gewalt; jedoch erfolgt die Abstimmuzg grundsätzlich nach absoluter Mehrheit. Es ist somit quasi-völkerrechtliche, absorptive Staatenvertretung, aber mit Majorisierungsprinzip. — Das Staatenhaussystem oder das System der ersten Kammer zeigt die typischen Merkmale eines Parlamentes: Abstimmungsfreiheit der Vertreter, Wahl der Mitglieder durch die Parlamente der Einzelstaaten (also durch mittelbare Wahl der Bevölkerung der Einzelstaaten), Zusammensetzung nach politischen Parteien. Da Preußen nach der Verfassung vom 30. November 1920 kein Bundesstaat, sondern ein nach Provinzen dezentralisierter Einheitsstaat ist, muß sich die Untersuchung dahin richten, ob der Staatsrat der Typ einer absorptiven oder volksrepräsentativen Provinzialvertretung ist.

Trotz des Wortlautes in Art. 31 ist der Staatsrat keine absorptive Provinzialvertretung, weil er nicht nach provinziellen Gesichtspunkten, sondern nach parteipolitischen zusammengesetzt ist. Er ist auch keine volksrepräsentative Provinzialvertretung, da er dem Landtage nicht gleichberechtigt ist. Vielmehr ist er eine Neuerscheinung im staatlichen Organismus. Eine Begriffsbestimmung des Staatsrates kann nur aus den positiven Tatsachen des politischen Geschehens zur Zeit des Entstehens der

Verfassung gefunden werden. Zwei Momente müssen besondere Berücksichtigung finden, einmal das Streben mehrerer preußischer Provinzen nach staatsrechtlicher Unabhängigkeit im Rahmen des Deutschen Reiches (sog. Provinzialautonomie), dann der Gedanke der Aufteilung Preußens zwecks Lösung der preußischen Frage. Die sog. Provinzialautonomie war zum Teil verwirklicht worden durch Art. 18 R. V. (Umgestaltung der Länder im Wege des Selbstbestimmungsrechtes) und Art. 63 R. V. (die preußischen Provinzen erhalten die Hälfte der preußischen Stimmen im Reichsrat). Die preußische Frage ist nicht gelöst worden trotz der Gunst des Augenblicks, weil sich im Süden Deutschlands starke partikularistische Bestrebungen geltend machten. Trotzdem ist sie von Einfluß auf die Einrichtung des Staatsrates gewesen. Zu den verfassungspolitischen Forderungen der Provinzen kamen noch die verschiedenen parteipolitischen Bestrebungen für das Ein- bezw. Zweikammersystem in Preußen hinzu. Aus diesem politischen Tatsachenmilieu heraus wurde durch endlose Kompromisse der Parteien der Staatsrat in seiner heutigen Fassung geschaffen. Die Interessenvertretung der Provinzen im Staatsrate ist nur eine scheinbare, da er auf Wahlen durch die Provinziallandtage aufgebaut ist (Art. 33) und nur äußerst geringe Rechte zur Durchsetzung der provinziellen Wünsche und Anteilnahme der Provinzen an der Bildung des Staatswillens hat. Den Charakter eines Parlamentes hat er nicht, da er wie der Landtag „beschließend" nicht an der zentralen Staatsleitung teilnimmt. Weil er im Gegensatz zu dem alten preußischen Staatsrate in der Verfassung selbst erwähnt ist, definieren wir den Staatsrat als eine verfassungsrechtlich quasiparlamentarische Provinzialkörperschaft.

Da durch die Staatsumwälzung eine Verschiebung der höchsten Staatsgewalt von Monarchen zum Landtag eingetreten ist, hat der Staatsrat nur die Rechte, die ihm ausdrücklich durch die Verfassung zugewiesen sind. Die Rechte des Staatsrates auf die Gesetzgebung (Art. 40, 42) geben ihm eine recht schwache politische und rechtliche Stellung gegenüber dem Landtag und dem Ministerium. Ihre Nichtbeachtung hat in Bezug auf das „verfassungsmäßige Zustandekommen" der Gesetze und damit auf die Verbindlichkeit für die Untertanen nur insoweit Wirksamkeit, als sie in das Gesetzgebungsverfahren eingreifen. Das ist nicht der Fall bei dem Begutachtungsrechte (Art. 40 Abs. 2).

Bei Streitigkeiten des Staatsrates mit Staatsministerium und Landtag kann der Staatsrat, sofern es sich um eine „Verfassungsstreitigkeit" handelt, den Staatsgerichtshof zur Entscheidung anrufen, soweit eine schuldhafte Verletzung der Verfassungsbestimmungen über den Staatsrat durch einen Minister vorliegt, beim Staatsgerichtshof durch den Landtag die Ministeranklage erheben. Beide Mittel stärken jedoch nicht die rechtliche und politische Position des Staatsrates.

Aus den behandelten beiden Kernfragen über den Staatsrat läßt sich ein Gesamtbild über ihn dahingehend entwerfen, daß er auf der Verkennung der wahren politischen Verhältnisse zur Zeit des Entstehens der Verfassung und der staatsrechtlichen Grundbegriffe aufgebaut ist: er ist ein Kompromißerzeugnis im wahrsten Sinne des Wortes. Ein Lichtblick ist nur der, daß der Staatsrat ein nicht zu unterschätzender Hemmschuh in der heute überstürzt arbeitenden Gesetzesmaschine ist und die mittelbare Wahl seiner Mitglieder eine größere Gewähr auf Gründlichkeit in der Auswahl bietet.